



PARECER PRÉVIO Nº 91/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que inclui os artigos 69-A, 69-B, 69-C e 70-A na Lei Complementar nº 992, de 7 de novembro de 2023 – que estabelece normas gerais para o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal Direta e da Administração Municipal Indireta e dá outras providências –, estabelecendo prazos para que o Município responda às manifestações do cidadão no âmbito do processo administrativo municipal, e dando outras providências.

Após apregoamento pela Mesa (0693634), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência do ente federado para legislar acerca do referido tema, cumpre reconhecer, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para complementar a legislação federal e estadual, no que couber.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre determina a competência do ente municipal para se organizar administrativamente, para prover tudo quanto concerne ao interesse local e para estabelecer as suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local (artigo 9º, I, II e III, da LOM).

Presente, portanto, o interesse local na proposição ora analisada, haja vista a predominância do interesse do município em relação ao do Estado e ao da União.

Sobre a expressão, Hely Lopes Meirelles aduz:

“(…) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 136).

Especificamente acerca da necessidade de disciplina autônoma do processo administrativo no âmbito de cada ente federado, entende o professor Paulo Modesto^[1]:

A autonomia administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sugere a necessidade de disciplina autônoma, privativa e plena, do processo administrativo no âmbito de cada unidade, ressalvadas as matérias excluídas expressamente pela Constituição, por ser inerente ao autogoverno e autogestão das unidades federativas. A estabilidade da organização e funcionamento administrativo das unidades subnacionais não se compatibiliza com um regime de instabilidade inerente à superveniência de lei nacional contrária nessa matéria ou a incerteza neste tópico sobre o alcance das normas gerais emitidas pela União. **O processo administrativo, assim como os procedimentos em contraditório e paridade que nele se encerram, compõem o núcleo essencial da autonomia administrativa das unidades da Federação.**

Diante disso, ao incluir disposições na Lei Complementar que estabelece normas gerais para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, é inegável que a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal, inexistindo, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, contudo, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo, notadamente a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos; regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos; ou criação e estruturação de secretarias e órgãos da Administração Pública (art. 61, §1º, da CF e art. 94, VII, da LOM).

Ademais, deve-se perscrutar se a proposição parlamentar, total ou parcialmente, interfere em matéria reservada à atuação administrativa do Poder Executivo (reserva de administração), especialmente na estrutura, organização e funcionamento da administração

municipal (art. 84, VI, “a”, da CF, c/c art. 94, IV, da LOM), ocasionando violação à separação, independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

No caso em análise, a proposição pretende, em suma, estabelecer prazos para que o Município (Administração Direta e Indireta) responda às manifestações dos cidadãos no âmbito do processo administrativo municipal, a fim de assegurar a razoável duração do processo, nos termos do art. 5º, LXXVIII, do texto Constitucional.

Verifica-se, no entanto, a partir do artigo 1º da proposição, o qual inclui os artigos 69-A, 69-B e 69-C na Lei Complementar nº 992/23, uma série de imposições aos órgãos e às autoridades públicas municipais responsáveis pelos processos administrativos, precisamente a prática dos atos processuais no prazo de 15 (quinze) dias (art. 69-A, *caput* e § 2º) com a possibilidade de dilação (art. 69-A, § 1º) e o dever de justificar ao demandante as razões do impedimento de atendimento imediato, aliado à previsão de prazo para deliberação ou conclusão (art. 69-A, § 3º).

Nota-se, ademais, que os artigos 69-B e 69-C decorrem da disposição contida no art. 69-A, apenas detalhando os prazos decorrentes da obrigação prevista anteriormente (art. 69-B) e prevendo sanções à Administração Pública para o caso de desrespeito à imposição (art. 69-C).

Pois bem.

Analisando, detidamente, a proposição em epígrafe, constata-se a existência de um complexo normativo que, embora pretenda efetivar o princípio constitucional da duração razoável dos processos administrativos, **acaba dispondo sobre a própria atuação da Administração Pública no âmbito do procedimento administrativo municipal, notadamente quanto à dinâmica que esta deverá adotar para fornecer respostas aos administrados, inclusive com o estabelecimento de prazos específicos, o que evidencia a invasão da proposição parlamentar na nítida esfera de atribuições da administração, temática cuja iniciativa legislativa fica restrita ao Chefe do Poder Executivo.**

Observa-se, inclusive, que, ao estabelecer prazos para a atuação administrativa do Município nos processos de sua competência, a proposição analisada, **além de alterar o funcionamento das repartições municipais, também legisla, de certa forma, sobre o funcionamento interno de órgãos do Executivo e sobre as atribuições de agentes públicos a este vinculados**, na medida em que impõe a eles novos deveres, limites e pretensões, esbarrando na reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e art. 94, VII, da LOM).

Dessa forma, a proposição se insere na temática da “organização administrativa”, relacionando-se ao estabelecimento de atribuições a órgãos e a servidores públicos, matérias estas reservadas ao Administrador.

Adotando o mesmo entendimento, o Tribunal de Justiça Gaúcho já se manifestou mais de uma vez. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ERECHIM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2019. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. - Hipótese em que a lei municipal - de iniciativa parlamentar -, ao regulamentar o processo administrativo, acaba por determinar a atuação dos órgãos da Administração Municipal, invadindo a competência privativa do Chefe do Executivo para disciplinar a organização administrativa do Município - Afigura-se, portanto, formalmente inconstitucional a Lei Complementar nº 03/2019, do Município de Erechim, relativamente ao Poder Executivo, por afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, nº 70081805053, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, julgado em 09/10/2019).

LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE ORIGEM. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. REGRAMENTO SOBRE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. É da iniciativa do Executivo tratar sobre processo administrativo, notadamente a anulação e revogação de atos da administração e eventual lapso decadencial, na medida em que há interferência com a atuação da administração pública, restando evidente a inconstitucionalidade formal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70009341652, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 14-03-2005)

Ademais, entende o Supremo Tribunal Federal

É inconstitucional, na acepção formal, norma de iniciativa parlamentar que prevê a criação de órgão público e organização administrativa, levando em conta iniciativa privativa do Chefe do Executivo – arts. 25 e 61, § 1º, II, alíneas “b” e “e”, da CF/88. STF. Plenário. ADI 4726/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 10/11/2020 (Info 998).

Associado ao tema e apoiado no princípio da separação e independência dos Poderes, também vale mencionar a decisão proferida pelo STF na ADI 4728, que considerou inconstitucional a fixação de prazo pelo Legislativo ao Executivo para apresentar projetos de lei e para regulamentá-las. Vejamos:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

Nesse ponto, traçando um paralelo com o julgado acima, pode-se considerar que, se é inconstitucional o estabelecimento de prazos pelo Legislativo ao Executivo para regulamentar lei, por violar a separação dos poderes, também haveria vício no estabelecimento de prazos pelo Legislativo ao Executivo para o fornecimento de respostas em sede de procedimento administrativo (matéria eminentemente administrativa).

Frise-se, ainda, que as demais disposições da proposição em análise, atadas umbilicalmente aos artigos invocados, igualmente padecem do vício por arrastamento.

Não obstante, o art. 70-A, incluído pelo art. 2º da proposição, precisamente os §§ 1º, 2º e 3º, também interferem na organização da Administração, na medida em que pretendem dispor sobre a realização de audiências e sessões de julgamento nos órgãos

colegiados (§ 1º), a não suspensão de prazos apenas à Administração Pública, o que também viola a isonomia (§ 2º), e as atribuições de autoridades administrativas e de servidores públicos, matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo (§ 3º).

No que concerne ao aspecto formal objetivo, a proposição em análise inclui artigos na Lei Complementar nº 992/2023, havendo adequação à espécie legislativa utilizada (Lei Complementar), nos termos dos artigos 76, caput e § 2º e 82, § 1º, I, ambos da LOM.

Por fim, quanto à matéria de fundo, verifica-se que a proposição se encontra alinhada à dimensão material da Constituição, sobretudo por tutelar o princípio constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) e da eficiência (art. 37, caput, da CF).

IV. Conclusão

Isso posto, precisamente no que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, entendo que há vício de iniciativa na proposição em análise, padecendo o projeto de lei, portanto, de inconstitucionalidade.

É o parecer.

[1] MODESTO, Paulo. Federalismo administrativo, processo e experimentação. ConJur – Interesse Público. Publicado em 08-12-2022.



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 19/02/2024, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0698624** e o código CRC **ABE6671D**.